

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

**EL SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO
URBANO Y RURAL EN LA LEGISLACION
GUATEMALTECA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

POR

MANUEL DE JESUS ROBLES ESTRADA

Previo a optar al Grado Académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

Y a los Títulos de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, Agosto de 1994

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

DL
04
T (1477)

**JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

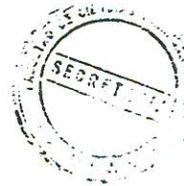
DECANO	Lic. Juan Francisco Flores Juárez
VOCAL I	Lic. Luis César López Permouth
VOCAL II	Lic. José Francisco De Mata Vela
VOCAL III	Lic. Roosevelt Guevara Padilla
VOCAL IV	Br. Erick Fernando Rosales Orizábal
VOCAL V	Br. Fredy Armando López Folgar
SECRETARIO	Lic. Carlos Humberto Mancio Bethancourt

**TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN
TECNICO PROFESIONAL**

DECANO	Lic. Héctor Aníbal De León Velasco
(en funciones)	Lic. Roberto Samayoa
EXAMINADOR	Lic. Boanerge Amílcar Mejía Orellana
EXAMINADOR	Lic. Raúl Antonio Chicas Hernández
EXAMINADOR	Lic. Raúl Antonio Chicas Hernández
SECRETARIO	Lic. Luis Haroldo Ramírez Urbina

NOTA: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la Tesis". (Artículo 25 del Reglamento para los exámenes Técnico Profesionales de Abogacía y Notariado y Público de Tesis).

Ux. LUIS MARCELO RAMIREZ URBINA
Abogado y Notario



680-94

Guatemala, 15 de febrero de 1994

Señor Licenciado
Juan Francisco Flores Juárez
Decano de la Facultad de
Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES
SECRETARÍA

21 FEB. 1994

RECIBIDO

Hecho en el Ministerio
OFICIAL

Señor Decano:

Fui designado por el Decanato a su digno cargo, para asesorar al alumno MANUEL DE JESUS ROBLES ESTRADA en la elaboración de su trabajo de tesis, por lo que mi dictamen al respecto es el siguiente:

- I. El tema aprobado para el efecto se denomina "EL SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL EN LA LEGISLACION GUATEMALTECA" y, para poder desarrollarlo, orienté al sustentante en el replanteamiento de los objetivos, así como de las hipótesis de trabajo, a fin de que la investigación no quedara en un plano simplemente descriptivo.
- II. En base a lo anteriormente expuesto, fueron utilizadas las técnicas de investigación que conjuntamente con el sustentante consideramos las más idóneas y me fue presentado un primer informe que, posteriormente a ser analizado, y siguiendo las sugerencias del caso, fue estructural y ostensiblemente mejorado.
- III. Considero que el sustentante llega a deducir conclusiones válidas y a proponer recomendaciones viables. No obstante ello, el tema objeto de estudio es susceptible de un análisis más profundo a efecto de evaluar de una manera más objetiva la realidad de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
- IV. Por lo anteriormente expuesto, y tomando en cuenta que el presente trabajo constituye un primer esfuerzo descriptivo y valorativo sobre las instituciones objeto de análisis, mi parecer concreto es que puede continuarse con el trámite respectivo, previo a su aprobación definitiva.

Sin otro particular, Señor Decano, aprovecho esta oportunidad para reiterarle las muestras de mi distinguida consideración.

Asesor de Tesis en el Área de
Derecho Público.

Ux. LUIS MARCELO RAMIREZ URBINA
Abogado y Notario

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



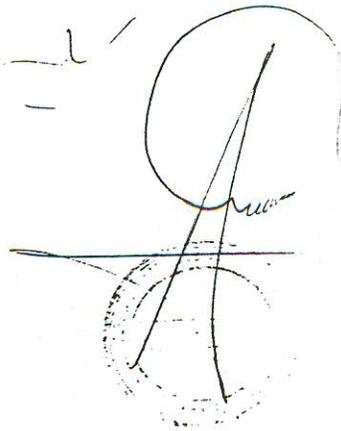
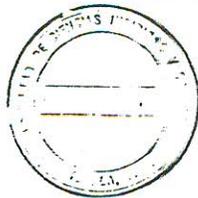
FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 13
Guatemala, Centroamérica

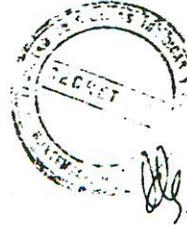


DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES;
Guatemala, febrero veintitres, de mil novecientos noventa
cuatro, -----

Atentamente pase al Licenciado HUGO HAROLDO CALDERON MORA
LES, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del -
Bachiller MANUEL DE JESUS ROBLES ESTRADA y en su oportuni
dad emita el dictamen correspondiente. -----



LIC. HUGO HAROLDO CALDERON MORALES
Abogado y Notario
Tel. 512017 Fax 512016
Guatemala, C.A.



2219-94

Guatemala, 31 de agosto de 1,99 4

Licenciado:
JUAN FRANCISCO FLORES JUAREZ.
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad.



Señor Decano:

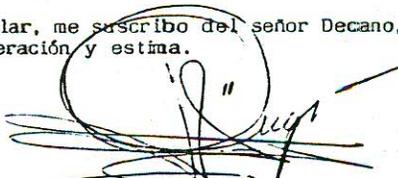
Tengo el grato honor de informarle a usted, que en cumplimiento de lo dispuesto en la providencia de fecha veintitres de febrero del presente año, procedí a revisar el trabajo de tesis del Bachiller **MANUEL DE JESUS ROBLES ESTRADA** titulado:

**"EL SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL
EN LA LEGISLACION GUATEMALTECA"**

El orden que se sigue en el desarrollo del mismo y bibliografía que se ha consultado son adecuados y las conclusiones tienen congruencia con el contenido de la tesis.

Razón por la cual, el trabajo cumple con los requisitos reglamentarios correspondientes, por lo que **OPINO: Que el presente trabajo puede ser aceptado para el examen público de graduación profesional de su autor.**

Sin otro particular, me suscribo del señor Decano, con las más altas muestras de consideración y estima.


Lic. Hugo Haroldo Calderón Morales
Abogado y Notario


UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA

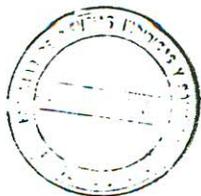


FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES;
Guatemala, julio catorce, de mil novecientos noventicuatro.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la
impresión del trabajo de tesis del Bachiller MANUEL DE JE
SUS ROBLES ESTRADA intitulado "EL SISTEMA DE CONSEJOS DE
DESARROLLO URBANO Y RURAL EN LA LEGISLACION GUATEMALTECA",
Artículo 22 del Reglamento para Exámenes Técnico Profesio-
nales y Público de Tesis. -----



TRABAJO QUE DEDICO:

- A Dios, nuestro Padre Celestial, Jesucristo su Hijo y nuestro Abogado, al Espíritu Santo, nuestra Guía.
- A Mi Padre:
Julio V. Robles Escibá.
- A Mi Madre:
Delia Susana Ruiz Estrada de Robles
- A Mi Hermano:
Licenciado Leonel Estuardo Reyes Estrada
- A toda mi Familia.
- A la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
- A mis Amigos y Compañeros de siempre.

INDICE

	Págs.
INTRODUCCION	i
Capítulo I	
EL DESARROLLO	1
A. Concepto de Desarrollo	1
B. Diferentes Acepciones de la palabra Desarrollo	3
C. Definición de Desarrollo	5
Capítulo II	
GUATEMALA Y SU REALIDAD	7
A. El Mandato Constitucional y la Estructura de Gobierno	7
B. El Gobierno de Guatemala y el Desarrollo	8
Capítulo III	
MARCO INSTITUCIONAL Y JURIDICO DEL SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL GUATEMALTECO	13
1. Regionalización, Desconcentración y Descentralización	14
a. Regionalización	14
b. Descentralización	14
b.1. La Delegación Regional y Territorial	14
b.2. La Desconcentración Regional y Territorial	14
b.3. La Descentralización en sentido estricto	15
c. Desconcentración	15
c.1. La Desconcentración Geográfica	15
c.2. La Desconcentración Técnica	15
c.3. La Desconcentración Técnico-Administrativa (Funcional)	16
2. La Norma Jurídica Guatemalteca que regula la Regionalización y la Descentralización	16
3. Estructura de Gobierno y Atribuciones de los Niveles	18
4. El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	20
a. Nivel Nacional	21
b. Nivel Regional	21
c. Nivel Departamental	21
d. Nivel Municipal	21
5. Integración de cada Nivel	22
a. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural	22
b. Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural	23
c. Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural	24
d. Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural	25

	Pág.
6. Funciones y Actividades de los distintos Niveles de Consejos de Desarrollo	28
a. Funciones	28
b. Actividades	30
Capítulo IV	
LA ADMINISTRACION PUBLICA Y SU RELACION CON LOS CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL	33
1. Definición de Administración Pública	33
2. Marco Constitucional	34
3. Marco Legal	35
4. Planificación y Consejos de Desarrollo	37
5. Las Unidades Técnicas	39
Capítulo V	
Primera Parte: REGIONALIZACION ADMINISTRATIVA DEL TERRITORIO DE GUATEMALA	41
Segunda Parte: TRABAJO DE INVESTIGACION DE CAMPO (INFORMACION ACTUAL, FUNCIONAMIENTO Y FINALIDADES DE LOS CONSEJOS)	43
CONCLUSIONES	49
RECOMENDACIONES	51
BIBLIOGRAFIA	53

INTRODUCCION

El tema objeto del presente trabajo tiene un marco conceptual basado en la práctica, ya que como se determina en el desarrollo del mismo, existen instrumentos legales vigentes que regulan el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, desde su orden jerárquico más alto hasta el más bajo, constituyéndose en un instrumento para la participación de toda la población en la toma de decisiones de la forma de satisfacer y resolver, las necesidades y problemas inmediatos de la vida diaria, lo que considero es lo más importante del Sistema objeto de estudio del presente tema.

Siendo mi trabajo un trabajo eminentemente monográfico, parto del hecho de que Guatemala es un país centralizado. La ciudad capital concentra el poder político, casi toda la capacidad de decisión es total, en la capital las inversiones, los servicios públicos, obras importantes, etc., marginando de esta manera el resto del territorio nacional, ya que la capital concentra alrededor del 56% de empleados del Gobierno, en ella se gasta el 80% del presupuesto del Estado y concentra el 98% de las decisiones del Gobierno. A escala, el fenómeno es similar en el interior; las cabeceras departamentales (especialmente ciertas ciudades significativas) operan para las áreas departamentales de igual manera que la ciudad de Guatemala para todo el país.

En estas circunstancias, se ha configurado un patrón de desarrollo totalmente desequilibrado y que tiende a acentuar esas desigualdades como todo fenómeno social, el crecimiento desequilibrado de las diferentes regiones (en cifras de población, mayor producción de riqueza, etc.) tiene que ver con la distribución territorial de poder. La ciudad de Guatemala es el centro del poder en el país. Atrae tanto a los que tienen el poder como a los que deben recurrir a ellos, lo mismo ocurre a escala en las otras ciudades importantes.

Al mismo tiempo esta centralización significa mayores facilidades para realizar actividades económicas en los lugares más desarrollados hay mejores sistemas de comunicación, mayores accesos de todo tipo, menores gastos administrativos, mejores servicios, etc., en resumen, se hace más atractiva la inversión en estos lugares. El mecanismo se convierte de esta manera en una espiral ascen-

dente, a medida que avanza el proceso centralista. Este sistema centralista causa un grave daño a Guatemala y, de continuar, acentuará las disparidades y los impedimentos para el desarrollo; para corregir estos problemas se requiere implementar un proceso de descentralización administrativa y el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, instrumento permanente de carácter ampliamente representativo, estructurado desde la base de la sociedad que garantiza a todos los guatemaltecos el ejercicio del derecho de participación en las decisiones que atañen el desarrollo del país.

Uno de los objetivos fijados en mi plan de tesis, es determinar si el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, soluciona el problema obstáculo de la Centralización Administrativa y si en el desarrollo del mismo se puede ver si funciona la Regionalización del territorio guatemalteco, tomando en cuenta que es la base fundamental del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la cual fue analizada sin entrar a conocer a fondo su problemática.

En el Capítulo I del mismo, se intenta establecer lo que es el Desarrollo, su concepción, su definición y demás acepciones del mismo, y especialmente la interpretación que de él da la legislación actual, esto con el fin de acercarme al punto principal que motivó el análisis jurídico de la institución que me permito denominar Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, institución que como ya establecí, está legislada en la Constitución Política de la República de Guatemala, en la Ley Preliminar de Regionalización, en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento, Acuerdo Gubernativo 77-88 de fecha 11 de febrero de 1988; y el Código Municipal.

Por ser una institución nueva, el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, es desconocida para muchas personas, por lo que considero importante su estudio, ya que es una institución que aún con sus limitaciones, si funciona como lo establece la ley, se convierte en un medio que ayudaría a salir del sub-desarrollo en que nos encontramos y terminar con la Burocracia Administrativa.

En el Capítulo II presento algunas hipótesis, que también son desarrolladas en los capítulos siguientes, refiriéndome al estado actual de nuestro país, la regionalización territorial y la estructura de Gobierno, esto con el objeto de entender mejor el marco jurídico en el que se desenvuelve dicho Sistema.

En el Capítulo III se presenta lo que es el Marco Jurídico del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, quiénes deben integrarlo, cuáles son sus funciones, sus actividades y todo lo que se refiere a mandatos legislativos del mismo.

El Capítulo IV, conforma la relación que guarda la Administración Pública con el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, cuál es la función de ésta dentro del Sistema de Consejos y qué apoyo brinda a dicho sistema, enmarcando la importancia de la Administración Pública dentro del mismo.

Y para completar el presente trabajo, el Capítulo V contiene un trabajo de investigación de campo, consistente en una entrevista realizada con el objeto de obtener información de lo que el Sistema de Consejos de Desarrollo es en la actualidad, aclarando que si dicho trabajo pareciera que demostrara que el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural no es funcional, expreso que es lo contrario, ya que si falla es por razones que pueden ser superadas, colocando personas capacitadas en los puestos principales del Sistema concientizando a la población y no como en la actualidad sucede, que por no existir capacidad gerencial en lo realizado así como capacitación de la población pareciera que no es funcional, cosa ajena totalmente a la realidad. Luego establezco las conclusiones sugiriendo algunas recomendaciones técnicas, con el cual concluyo el trabajo, no sin antes manifestar que en el presente campo existe mucho aún por estudiar, pero creyendo que el presente trabajo servirá como fuente de información que tanta falta hace sobre este tema, llegando a la conclusión de que el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, sí permite de una manera efectiva y funcional, que se alcance el desarrollo infraestructural, pues permite la participación directa de la población en la decisión de la forma de solucionar sus necesidades inmediatas, la forma en que deben presentarse los servicios, qué obras deben construirse.

Capítulo I

EL DESARROLLO

Presento un concepto de Desarrollo con el objeto de que se comprenda su Sistema Institucionalizado, el cual es el objeto de estudio, análisis y conclusión del presente trabajo; Sistema por el que debe realizarse:

A. CONCEPTO DE DESARROLLO:

El tema no pierde actualidad. Se puede decir que el Siglo XX vive una obsesión: La obsesión del desarrollo. Hablan de desarrollo los gobernantes, los políticos, los académicos, los periodistas, en fin habla de desarrollo mucha gente. Pero si nos preguntamos qué se entiende por desarrollo encontramos un vacío total y lo primero que se tratará de lograr en el presente trabajo es un concepto y una definición de Desarrollo.

Consideramos que el Desarrollo puede concebirse como un proceso de cambio. Ahora bien, ese cambio puede ser inducido o espontáneo. El cambio inducido viene desde arriba, es impulsado desde el gobierno central, en tanto que el cambio espontáneo es el que se produce por efecto de la historia. Este es el caso de la evolución.

Según nuestra concepción y la perspectiva planteada por especialistas en la materia, las bases teóricas del desarrollo surgen de los conceptos riqueza, evolución, progreso, industrialización, crecimiento. Estos conceptos corresponden a distintas épocas históricas y a la consiguiente evolución del pensamiento económico.

Actualmente se enfoca el desarrollo como crecimiento, como etapa y como proceso de cambio estructural global.

Para los efectos del presente trabajo consideramos el Desarrollo como un proceso mediante el cual se trata de eliminar los obstáculos que se oponen a la incorporación integral del individuo a la sociedad. Desarrollo es el conjunto de acciones sistemáticas encaminadas a obtener un resultado determinado. Lo que define y da nombre al proceso de desarrollo es precisa-

mente el resultado que se espera de él: un nuevo tipo de sociedad, en la que tengamos mejores bienes y servicios, para satisfacer nuestras necesidades. (1)

El Desarrollo, que se manifiesta como una sustitución de lo viejo por lo nuevo, se manifiesta también en la sustitución de un tipo de sociedad por uno nuevo, más justo, más integral y más participativo.

El Desarrollo así concebido negará entonces lo caduco, lo anacrónico de la vieja sociedad aprovechando de ella lo útil pero reafirmando lo nuevo. Estoy seguro que esta característica del Desarrollo, de usar lo útil de lo viejo para reafirmar lo nuevo, es lo que da su carácter progresivo y ascendente hacia una situación mejor. (2)

Las acciones del proceso de Desarrollo tienen su efecto en una estructura determinada; compuesta por personas, bienes físicos, costumbres, regulaciones, etc. que interrelacionados conforman el Sistema Económico Social.

Los efectos que se deben lograr constituyen los objetivos del proceso de Desarrollo de un país. Considero que un país ha alcanzado sus objetivos de Desarrollo cuando es capaz de mantener por largo tiempo el equilibrio económico y social.

Los medios para alcanzar el equilibrio económico y social son múltiples y diversos, entre ellos los siguientes:

1. Crecimiento Económico;
2. Mejoramiento de Calidad de Vida;
3. Seguridad;
4. Mayor Participación de la población;
5. Cambios Institucionales;
6. Cambios Estructurales;
7. Independencia Económica.

(1) Manual del Capacitador de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Documento: Vicepresidencial de la República. Febrero 1988, Pág. 2.

(2) *Ibidem*.

Es necesario hacer notar que el camino del Desarrollo no está libre de obstáculos. Así se encuentran obstáculos relacionados con factores biológicos, raciales, religiosos, climáticos, etc. En realidad, los obstáculos reales al Desarrollo están determinados por intereses económicos y políticos tanto a nivel interno como externo, por ejemplo la existencia de una pesada deuda externa que impide el Desarrollo económico y social.

Del concepto Desarrollo surge el Desarrollismo, es decir, la corriente política que agrupa tendencias muy heterogéneas. Las variantes Desarrollistas son diversas.

Finalmente a manera de reflexión, quizá sea bueno preguntarnos: Desarrollo para qué?, A qué meta nos conduce?, Qué valores humanos queremos realizar?. La respuesta a estas interrogantes según mi opinión es clara: Debemos impulsar un desarrollo integral, un Desarrollo de las personas y de la sociedad, un Desarrollo que implique el aumento de nuestras capacidades productivas pero también la plena realización de los valores humanos y espirituales. Debemos impulsar un Desarrollo que entrañe el logro de la felicidad, de la paz interior, de la justicia, la fraternidad y la libertad. (3)

B. DIFERENTES ACEPCIONES DE LA PALABRA DESARROLLO:

De la palabra Desarrollo existen diversidad de acepciones, para los efectos de este trabajo, expongo varias acepciones de dicha palabra, aportando una propia:

1. Es el conjunto de acciones sistemáticas encaminadas a obtener un resultado determinado.
2. Lo que define y da nombre de Desarrollo es precisamente el resultado que se espera de él "Un nuevo tipo de sociedad".
3. El Desarrollo se manifiesta como una situación de lo viejo por lo nuevo.

 (3) Manual del Capacitador de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Documento Vicepresidencial de la República de Guatemala. Febrero 1988. Págs. 22-23-24.

4. Es la sustitución de un tipo de sociedad por uno nuevo, más justo, más integral y más participativo. (4)
5. El Desarrollo como tal niega lo caduco, lo anacrónico de la vieja sociedad aprovechando de ella lo útil, pero reafirmando lo nuevo.
6. La Característica del Desarrollo, de usar lo útil de lo viejo para reafirmar lo nuevo, es lo que le da su carácter progresivo y ascendente hacia una situación mejor.
7. El Desarrollo consiste en las acciones del proceso del mismo, que tiene su efecto en una estructura determinada, compuesta por personas, bienes físicos, costumbres, regulaciones, etc. que interrelacionados, conforman el sistema económico y social.
8. Desarrollo se da cuando un país ha sido capaz de mantener por largo tiempo el equilibrio económico y social. (5)
9. Desarrollo son los medios para alcanzar el equilibrio económico y social, los cuales son múltiples y diversos y sólo alcanzándolos se logrará una nueva sociedad. (6)

Para los efectos del presente trabajo me permito ofrecer mi propia acepción de la palabra Desarrollo:

El Desarrollo Urbano y Rural se conforma por todos los medios e instrumentos necesarios para un proyecto de desconcentración y descentralización de todos los servicios que presta la Administración Pública, en las diferentes regiones del país, dentro de las fuentes del Estado, para mejorar así la calidad de vida de todos los guatemaltecos.

-
- (4) Glosario de Principales Conceptos y Definiciones Utilizados en las Estadísticas Demográficas. Documento Instituto Nacional de Estadística. Sistema Estadístico Nacional Guatemalteco. Serie IV. Métodos y Procedimientos Estadísticos. Código No. 002. Septiembre de 1988. Guatemala C.A. Pág. 6
 - (5) Glosario de Principales Conceptos y Definiciones Utilizados en las Estadísticas de Educación. Documento: Instituto Nacional Estadística de Guatemala. Sistema Estadístico Nacional. Serie IV. Métodos y Procedimientos Estadísticos. Código No. 003. Octubre de 1988. Guatemala, C.A.
 - (6) Glosario de Principales Conceptos y Definiciones Utilizados en las Estadísticas EMPLEOS Y SALARIOS. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA. Sistema Estadístico Nacional Guatemalteco. Serie IV: Métodos y Procedimientos Estadísticos. Código No. NOR 001. Agosto de 1988. Guatemala, C.A. Pág. 4.

C. DEFINICION DE DESARROLLO:

Se hace necesario establecer una Definición de Desarrollo, ya que en torno a él gira el contenido del presente trabajo, así como para una mejor comprensión de lo que es el SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL EN LA LEGISLACION GUATEMALTECA, para los efectos establezco la siguiente definición de Desarrollo:

Desarrollo es, un proceso mediante el cual se trata de eliminar los obstáculos que se oponen a la incorporación integral del individuo a la sociedad.

Desarrollo significa avance, movimiento y por lo mismo, es un proceso de crecimiento real, de transformaciones propias de cualquier sociedad, a ritmos diferentes.

El Desarrollo se manifiesta como una sustitución de lo viejo por lo nuevo, es el cambio de tipo de sociedad por uno más justo, integral y participativo. Por lo tanto, el desarrollo es progresivo y ascendente hacia una situación mejor.

El Desarrollo puede ser político, económico, social y cultural. No se puede hablar de un proceso de Desarrollo Social como algo aislado de un proceso de desarrollo económico. (7)

(7) El Sistema de Consejos de Desarrollo, su Marco Institucional y Jurídico, Documento: Vicepresidencia de la República de Guatemala, Guatemala 1989.

Capítulo II

GUATEMALA Y SU REALIDAD

En el presente capítulo enmarcaré una serie de hipótesis que desarrollaré en el transcurso de mi trabajo:

A. EL MANDATO CONSTITUCIONAL Y LA ESTRUCTURA DE GOBIERNO:

El Gobierno de la República por medio del mandato constitucional en sus artículos 119 inc. B 224-225-226-228-231 de la Constitución Política de la República de Guatemala, tiene la responsabilidad de promover el desarrollo económico y social del país por medio de los consejos de desarrollo y considero que una de las formas efectivas y prácticas ha sido la emisión del Decreto Número 52-87 del Congreso de la República LEY DE CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, y el Decreto Número 70-86 LEY PRELIMINAR DE REGIONALIZACION, en el primer Decreto mencionado se instituye los Consejos, los cuales están integrados como un sistema y comprende los siguientes niveles:

- a. CONSEJO NACIONAL
- b. CONSEJO REGIONAL
- c. CONSEJO DEPARTAMENTAL
- d. CONCEJO MUNICIPAL

En el ámbito territorial, estos niveles se conforman por regiones, tal como lo establece la Ley Preliminar de Regionalización, Decreto 70-86, las cuales se conforman de la siguiente manera:

Regiones:

- I. Metropolitana: Guatemala, creada Constitucionalmente, en el artículo 231 de la Constitución Política de la República de Guatemala.
- II. Región Norte: Alta y Baja Verapaz.
- III. Región Nororiente: Izabal, Chiquimula, Zacapa y El Progreso.
- IV. Región Suroriente: Jalapa, Jutiapa y Santa Rosa.
- V. Región Central: Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla.

- VI. Región Suroccidente: San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepéquez.
- VII. Región Noroccidente: Huehuetenango y Quiché.
- VIII. Región Petén: Petén.

La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, viene a corroborar el apoyo que de por sí la Constitución otorga al Estado. Dicha Ley en su artículo 10. su naturaleza, dice: "Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se instituyen para organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial y promover la organización y participación de la población en el Desarrollo integral del país, conformando un Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural".

B. EL GOBIERNO DE GUATEMALA Y EL DESARROLLO:

El Gobierno de la República, de acuerdo a la estrategia nacional de Desarrollo se propone orientar sus acciones en una forma lógica y coherente, de manera programada, de acuerdo a un tiempo establecido y con una cobertura nacional que facilite la trayectoria hacia el Desarrollo integral del país, de acuerdo a la Constitución Política de la República. Su estrategia en cuanto al tema señala cuatro etapas concretas:

PRIMERA: DE REORDENAMIENTO ECONOMICO Y SOCIAL: Lo cual es posible a través de la ejecución del programa de reordenamiento económico y social de que nos habla la Constitución Política de la República, creando nuevas fuentes de ingresos, distribuyendo la riqueza de otra manera, etc.

SEGUNDA: DE REORGANIZACION NACIONAL: Que significa la puesta en marcha de los programas de Regionalización y Descentralización, la reactivación económica a través de la agricultura y la industria; mejorar el salario real, detener la inflación, iniciar la regionalización y descentralización económica administrativa, empezar la organización y racionalización del Aparato Estatal.

TERCERA: LA RESTRUCTURACION: Dedicada a la expansión de la producción aumentando la cantidad de propietarios de empresas agrícolas, agroindustriales, industriales, comerciales y de servicios. En este período se debe

pretender un crecimiento real de la economía y disminuir el grado de pobreza, logrando así la democracia participativa, mediante la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

CUARTA: DE CONSOLIDACION NACIONAL: Cuyo fin debe ser consolidar los avances de las tres etapas anteriores, REORDENAMIENTO, REORGANIZACION Y REESTRUCTURACION. Todos ellos se traducirían en el aumento de la inversión por habitante, dando facilidad a la población a un acceso generalizado a los servicios sociales, y una mayor seguridad jurídica en cuanto a los Derechos Sociales Constitucionales y así acercarse más a la sociedad que debemos aspirar, más desarrollada.

Por medio del Decreto 52-87 del Congreso de la República de Guatemala, se creó el Sistema de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el cual está integrado por un Consejo Nacional, Consejos Regionales, Consejos Departamentales, Consejos Municipales.

La reglamentación para el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, señala que se trata de un conjunto de organismos cuyos principios, normas y procedimientos interrelacionadas persiguen la organización y coordinación de la Administración Pública; la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural; la política de ordenamiento territorial, y lograr la organización participativa de la población para alcanzar el desarrollo integral del país.

Entre las actividades generales de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, según estudio que realicé sobre el reglamento correspondiente, está la siguiente: Deben promover y fortalecer la participación permanente de la población en el proceso de desarrollo coordinando los sectores público y privado; fortalecer la capacidad de la población para identificar, formular y ejecutar programas de desarrollo y dar prioridad a sus necesidades, plantear posibles soluciones a sus problemas y participar en la viabilidad de las mismas; promover el desarrollo integral del país, a través de identificar, formular y ejecutar programas de desarrollo en sus distintos niveles, formular políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial del país; coordinar la actividad del sector público e impulsar la descentralización de la Administración Pública; promover la captación de recursos, racionalizar

los existentes para el desarrollo nacional; promover y apoyar la conservación del medio ambiente y otras actividades que se derivan de sus programas de trabajo.

De esta forma, la organización y funcionamiento de los Consejos de Desarrollo, es la expresión más democrática de un nuevo Sistema de Administración Pública, con base en que el verdadero poder está en el pueblo, porque la instalación y puesta en marcha de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, de acuerdo con lo que ordena la Constitución Política de la República de Guatemala ha puesto en manos de todos los ciudadanos el derecho de organizarse libremente y a participar, en forma efectiva, en el desarrollo de su propia comunidad.

Nosotros los guatemaltecos debemos trabajar para mejorar nuestras condiciones de vida, de acuerdo a nuestros recursos, para solucionar nuestras propias necesidades y no esperar que un Gobierno Central nos las solucione.

Que los funcionarios que se encuentran tras un escritorio acá en la capital, no sean quienes deciden qué clase de obras se deben ejecutar en el área rural; que ignoren el clamor de los habitantes, y se construya una escuela donde es necesario construir una carretera, o se construyan carreteras donde urge un centro asistencial. Con la creación del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural creo que puede ser erradicado este viejo sistema y ahora nosotros los propios vecinos, a través de nuestros representantes, y con asesoría técnica de numerosas entidades somos quienes debemos decidir a través de nuestros Consejos de Desarrollo Constitucionales sobre las obras requeridas para el desarrollo de nuestras propias comunidades, tales Consejos no deben constituir ningún esquema de tipo político, sino que se fundamenta en la necesidad de unificar los esfuerzos de los distintos sectores nacionales, tanto público como privado, para impulsar el Desarrollo Nacional. Siendo esta realidad actual de la Estructura de Gobierno del país de Guatemala, se hace imperativo que utilicemos los recursos institucionales que nos da nuestra Constitución Política de Guatemala para que podamos lograr un

Desarrollo Integral y con ello lograr integrar a toda población a la sociedad, la cual se ve marginada. (8)

(8) Documento: "EL PAIS Y SU REALIDAD". Sistema Nacional de Formación y Capacitación de Guatemala, Instituto Nacional de Administración Pública de Guatemala. Guatemala septiembre de 1989. Págs. 601/10 - 601/11 - 601/12.

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

Capítulo III

MARCO INSTITUCIONAL Y JURIDICO DEL SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL GUATEMALTECO

En la ciudad capital de Guatemala se concentra el poder político, casi toda la supuesta capacidad de decisión estatal las inversiones, los servicios públicos, la infraestructura en general, etc., deprimiendo de esta manera el resto del territorio nacional. A escala, el fenómeno es similar en el interior de la República; las cabeceras Departamentales, (especialmente ciertas ciudades tales como Coatepeque, Quetzaltenango, Escuintla, Chiquimula, etc. hasta donde la competencia por el valor de los tribunales es mayor) operan para las áreas municipales de igual manera que la capital de Guatemala para el todo. En esas circunstancias, se ha configurado un patrón de desarrollo totalmente desequilibrado y que tiende a acentuar desigualdades.

Considero que con todo fenómeno social, el crecimiento desequilibrado de las diferentes regiones (en términos de población, mayor producción, riqueza, etc.) tiene que ver con la distribución territorial del poder.

Por lo que al mismo tiempo esta centralización significa mayores facilidades para realizar actividades económicas, en los lugares más desarrollados hay mejores sistemas de comunicación, mayores accesos de todo tipo, menores gastos administrativos, mejores servicios, etc.; en resumen, se hace más atractiva la inversión en estos lugares, a los que puede llamárseles centros de concentración. Este Sistema Centralista causa un grave daño a Guatemala y de continuar acentuará las disparidades y los impedimentos del Desarrollo. Para corregir estos problemas se requiere implementar un proceso de descentralización administrativa y el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, instrumento de carácter permanente ampliamente representativo y legislado en la Constitución Política de la República de Guatemala, es decir, que es un Sistema Constitucional, estructurado desde la base de la sociedad y que garantiza a los guatemaltecos el ejercicio del derecho de participación en las decisiones que atañen al desarrollo del país, lo permite.

1. REGIONALIZACION, DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION:

Para comprender mejor el Marco Institucional y Jurídico del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural guatemalteco, considero indispensable diferenciar tres conceptos fundamentales del Derecho administrativo, y éstos son:

a. REGIONALIZACION:

Es un proceso técnico-político, por el cual se busca delimitar ámbitos geográficos en principio como consecuencia de la sumatoria de dos o más espacios políticos-administrativos o, si se quiere, dividir el espacio nacional utilizando diferentes criterios en distintas circunscripciones territoriales para diferentes fines, uno de los cuales puede ser que se constituya en la base espacial para la aplicación de un proceso de descentralización. Así, la REGIONALIZACION se constituye en un medio que facilita la distribución del poder decisorio en el territorio nacional, o en el marco instrumental de la gestación descentralizada, siendo esto el paso previo para establecer los consejos de desarrollo.

b. DESCENTRALIZACION:

Es una manera de manejar el poder político y de realizar la gestión Administrativa. En sentido amplio debe verse como un proceso tendiente a trasladar la toma de decisiones públicas de los órganos nacionales asentados en el Centro, hacia órganos que se hallan en la periferia del país (el interior de la República), sean éstos constitutivos o no de esos órganos nacionales.

En este sentido, creo que según la naturaleza de los órganos establecidos, la DESCENTRALIZACION puede ser de los siguientes tipos:

b.1. La Delegación Regional o Territorial:

Consiste en el establecimiento de órganos revestidos de facultades, que son ejercidas en determinada circunscripción territorial y bajo el poder jerárquico del delegante. Este puede ejercer directamente esas facultades cuando lo estime conveniente.

b.2. La Desconcentración Regional o Territorial:

Consiste en el establecimiento de órganos administrativos desconcentrados que poseen autonomía técnica para uso en determinada circunscrip-

ción, de las facultades que le fueron conferidas por el superior. El poder jerárquico se mitiga y el superior no puede ejercer directamente las facultades desconcentradas. Los actos emitidos podrán ser anulados, modificados, o sustituidos por el superior.

b.3. La Descentralización en Sentido Estricto:

Consiste en la transferencia a la Administración Pública local de facultades y con ellas programas y recursos, que son ejercidos bajo la tutela del organismo que las traspasa. El órgano local que recibe las facultades, posee personalidad jurídica y patrimonios propios así como autonomía política y no se halla bajo control jerárquico del que transfiere las facultades. (9)

c. DESCONCENTRACION:

La Desconcentración Administrativa se refiere a la transferencia de competencia o funciones administrativas a un órgano inferior o subordinado, previsto por la ley en forma exclusiva y permanente, con el objeto de que el órgano desconcentrado decida definitivamente todos los asuntos técnicos y/o administrativos a su cargo. No se constituye una nueva persona jurídica.

Considero que los grados de la Desconcentración, por niveles de efectividad, son:

c.1. La Desconcentración Geográfica:

Este se refiere a la exclusiva presencia física del órgano desconcentrado en el interior del país, el cual en virtud de la escasa disposición de recursos humanos, y/o de todo tipo, cumple de manera muy restringida sus funciones sustantivas.

c.2. La Desconcentración Técnica:

Grado en que incluye a la desconcentración geográfica y la realización de tareas sustantivas en virtud de la mayor disposición de recursos humanos, financieros y cierta capacidad técnica de toma de decisiones en materia administrativa.

(9) RIVAS BARATO, BENJAMIN: DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, Tesis de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala. Ed. San Antonio, 1963.

c.3. La Desconcentración Técnico-Administrativa: (funcional)

Grado en el que se acumulan las dos etapas anteriores, pero la delegación de gestión en la toma de decisiones es amplia a nivel de los sistemas de apoyo. (10)

Finalmente, puedo afirmar que un proceso de desconcentración y descentralización de la Administración Pública, implica la concatenación lógica de diferentes instancias de distinta complejidad, dentro de una línea de desenvolvimiento continuo de modalidades de funcionamiento que, pasando por la desconcentración, van desde la simple delegación hasta la descentralización y la autonomía.

Al formularnos la pregunta Cuán grande es la cuota de poder que se entrega a cada una de las instancias inferiores a la nación y qué materias contiene? Puede responderse que: La Capital concentra alrededor del 56% de empleados del Gobierno; en ella se gasta el 71% del presupuesto del Estado; concentra el 98% de las decisiones del Gobierno, etc. (11) Por lo que se hace indispensable el apoyo al Sistema de Consejos de Desarrollo por ser un medio Institucionalizado que nos permitirá dejar atrás el sub-desarrollo, por medio de la Regionalización y Descentralización.

2. LA NORMA JURIDICA GUATEMALTECA QUE REGULA LA REGIONALIZACION Y LA DESCENTRALIZACION.

La Constitución Política de Guatemala, en su artículo 224, establece los siguientes principios fundamentales:

- a. El territorio de la República de Guatemala, en su administración, se divide en departamentos y éstos en municipios;
- b. La Administración Pública será DESCENTRALIZADA;

(10) REYES MORALES, JOSE GERARDO. Documento: La Desconcentración Administrativa. Universidad de San Carlos de Guatemala. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Guatemala 1980.

(11) Documento: EL SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO, SU MARCO INSTITUCIONAL Y JURIDICO. Vicepresidencia de la República de Guatemala. Guatemala 1989.

- c. Se establecerán regiones de Desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales, que podrán estar constituidos por uno o más Departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país;
- d. Cuando convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios o cualquier otro Sistema;
- e. Cualquier división Administrativa no debe ir en menoscabo de la Autonomía Municipal.

La Constitución Política de la República de Guatemala, manda promulgar la Ley Preliminar de Regionalización, la cual determina que:

- a. "Con el objeto de descentralizar la administración pública, y lograr que las acciones de Gobierno se lleven a cabo de acuerdo con las necesidades de la población, se establecen Regiones de Desarrollo;
- b. Al realizar un estudio de la Ley de Regionalización se establece, que debe entenderse por Región la delimitación territorial de uno o más departamentos que tengan condiciones geográficas, económicas y sociales, con el objeto de efectuar acciones de Gobierno en las que junto o subsidiariamente con la Administración Pública, participen sectores organizados de la población;
- c. Establece esta Ley también, que para el ordenamiento territorial y el funcionamiento de los Consejos Regionales de Desarrollo, se establecen las Regiones, de las cuales más adelante realizará un estudio de cada una de ellas".

De la lectura y análisis de la Norma Constitucional y de la Ley Preliminar de Regionalización, puedo establecer que:

1. Para la Administración, el país se divide en departamentos y Municipios;
2. La Administración Pública debe ser descentralizada;
3. Las Regiones de Desarrollo se crean para impulsar el Desarrollo integral del país y descentralizar la Administración Pública así como para el ordenamiento territorial y el funcionamiento de los Consejos

de Desarrollo Regionales;

4. Debe tomarse en cuenta que el Congreso de la República puede modificar la división administrativa del país si conviene a los intereses de la Nación, pero no debe menoscabar la Autonomía Municipal.

Por lo que se deduce que, administrativamente, el país se divide en departamentos y municipios y que la Administración Pública debe ser descentralizada.

Otro elemento que está claro es que las Regiones se crean con fines de Desarrollo, para impulsarlo y para descentralizar la Administración Pública, así como para efectuar acciones de Gobierno en las que, junto o subsidiariamente con la Administración Pública, participen sectores organizados de la población en general.

3. ESTRUCTURA DE GOBIERNO Y ATRIBUCIONES DE LOS NIVELES:

Al continuar estudiando la Carta Magna y la legislación se nota claramente, que los tres ámbitos espaciales de gobierno de Guatemala, son el Nacional, el Departamental y el Municipal, y de estos niveles en los que se debe distribuir el Poder de decisión, de actuación, a través de la Regionalización y Descentralización, y así lo dice explícitamente la Constitución Política de la República de Guatemala al declarar que:

- a. El Presidente de la República es el Jefe de Estado, representa la Unidad Nacional y los intereses del pueblo de Guatemala;
- b. El Gobierno de los Departamentos estará a cargo de un Gobernador Departamental nombrado por el Presidente de la República de Guatemala, que deberá reunir las mismas calidades de un Ministro de Estado y gozará de las inmunidades de éste y la ley establece que será Presidente del Consejo de Desarrollo Departamental;
- c. El Gobierno Municipal será ejercido por un Concejo, el cual se integra por el Alcalde y por Síndicos y Concejales, todos electos directa y popularmente en cada Municipio, en la forma y por el período que establecen las leyes de la materia, y para hacerlo más funcional y directo, la corporación integra el Consejo de Desarrollo Municipal, con lo que se pretende estar aún más cerca de la población del inte-

rior de la República, en todo lo que se refiere a Desarrollo de la comunidad.

De esta manera se puede establecer que la Constitución Política de la República define de manera expresa en el caso del Nivel Nacional, la calidad del Presidente de la República como Jefe de Estado y Superior Jerárquico de los funcionarios y empleados del Organismo Ejecutivo.

El Presidente de la República ejerce funciones gubernamentales, es decir, funciones de dirección y ejecución del Gobierno. Las funciones del Presidente son políticas y administrativas y se encuentran en el artículo 183 de la Constitución Política de la República de Guatemala, de éstas, a mi juicio menciono como principales las siguientes:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes;
2. Coordinar, a través del Consejo de Ministros, la política de Desarrollo de la Nación;
3. Dirigir y orientar la política exterior y las relaciones internacionales.

Puedo establecer, realizando el estudio comparativo de la legislación, que en el nivel departamental el Gobernador, que es nombrado por el Presidente de la República, de acuerdo con la Ley de Gobernación y Administración de los Departamentos de la República, (Decreto del Congreso de la República número 227 del 29,02,56), tiene la calidad de "Administrador del Departamento".

La norma legal determina que los Gobernadores Departamentales, dentro de su respectivo Departamento, son los Delegados del Organismo Ejecutivo y en consecuencia, dentro de su Jurisdicción, son los representantes del Presidente de la República y de los Ministros de Estado, de los cuales dependen directamente, a excepción del Ministerio de la Defensa Nacional.

Queda de esta manera claramente establecido que el Gobernador Departamental tiene potestad delegada para gobernar el Departamento en el que ejerce el cargo para el cual ha sido nombrado, y tomando en cuenta esta situación, creo acertadamente la Ley ha designado a los Gobernadores Departamentales, como Presidentes del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, tomando en cuenta el Poder Representativo que tienen del Ejecutivo delegado por este último y que se encuentran en contacto directo con la población, cosa que le permite conocer las necesidades reales de la misma. Aunque esto no siempre

se da en la realidad, ya que las personas designadas para este cargo son políticos partidistas y no gente con conocimiento de las necesidades de la población.

Finalmente, encuentro el tercer nivel de Gobierno en el Municipal, y en el Código Municipal establezco que Municipio, es el conjunto de personas individuales, que se caracterizan primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad y asentadas en un determinado territorio, están organizadas en instituciones de Derecho Público, para realizar el bien común de todos los habitantes del Distrito, y es una Institución Autónoma.

El Gobierno Municipal lo ejerce la corporación, misma que conforma el Consejo de Desarrollo Municipal, presidido por el Alcalde Municipal, la que tiene a su cargo la Administración de los intereses del Municipio.

4. EL SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL:

El artículo 225 de la Constitución Política de la República, crea para la organización y coordinación de la Administración Pública el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, al que le confiere la formulación de las políticas de Desarrollo Urbano y Rural y de ordenamiento territorial. Este artículo determina también que el Presidente de la República es el coordinador del Consejo Nacional de Desarrollo.

La misma Carta Magna, en su artículo 226, declara que en las Regiones que conforme la Ley se establezcan, habrá un Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, presidido por un representante del Presidente de la República y que los "presidentes de oficio integrarán el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural".

Finalmente, el artículo 228 es obligatorio en el sentido de que en cada departamento habrá un Consejo Departamental que será presidido por el Gobernador y cuya finalidad será promover el Desarrollo del Departamento.

A su vez la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, crea un cuarto nivel que es el Municipal y establece que todos los niveles se integran en un Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, siendo clara la definición de la naturaleza jurídica de dicho sistema: "Organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de las políticas de desarrollo

urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial y, promover la organización y participación de la población en el desarrollo integral del país.

En resumen, los principales niveles del Sistema que la Ley establece son:

a. NIVEL NACIONAL:

Tiene como principales funciones organizar y coordinar la Administración Pública, formular las políticas de desarrollo urbano y rural, y las de ordenamiento territorial; promover el desarrollo económico, social y cultural del país, promover la descentralización de la Administración Pública.

b. NIVEL REGIONAL:

Tiene funciones parecidas al Nivel anterior; promover el Desarrollo de la Región; promover la participación poblacional; promover y coordinar los consejos Departamentales en los Departamentos que conforman la Región y velar por la eficiencia de la Administración Pública en la Región Jurisdiccional.

c. NIVEL DEPARTAMENTAL:

Dentro de sus funciones se encuentran algunas que son similares con las de los otros niveles, así tenemos la de promover el Desarrollo del Departamento y la de participación poblacional; y presentar al Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural sus necesidades, cuando éstas no puedan ser resueltas a nivel departamental.

d. NIVEL MUNICIPAL:

Las funciones del nivel municipal si bien resultan similares a las de los otros niveles del sistema, son algunas de ellas repetitivas de las que corresponden a la Corporación Municipal. Una función que creo específica de este nivel, es la de identificar e inventariar las necesidades del Municipio y determinar las prioridades correspondientes para la formulación de planes, programas y proyectos.

Encuentro en este sistema, una forma de lograr eficazmente, una Regionalización preliminar, para asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de problemas y soluciones, y en la ejecución de

programas y proyectos de Desarrollo.

Este Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo se encamina a asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de problemas y soluciones a las formas de obtener bienes y servicios para la solución de sus necesidades primordiales, tomando las decisiones la misma población a través del Consejo de Desarrollo Municipal.

5. LA INTEGRACION DE CADA NIVEL:

El Sistema se define como el conjunto de organismos cuyos principios, normas y procedimientos interrelacionados, persiguen la organización y coordinación de la Administración Pública, la formulación de las políticas de ordenamiento territorial y de Desarrollo Urbano y Rural y lograr la organización y participación de la población para alcanzar el Desarrollo integral del país de lo que se deduce, como objetivo general del mismo, lograr la participación permanente de la población en el proceso de Desarrollo y hacer eficiente la acción de la Administración Pública, para promover el desarrollo urbano y rural del país, siendo su Integración a cada nivel de la siguiente manera:

a. CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL:

El artículo 17 del Reglamento de la Ley lo define en los siguientes términos: "es el ente colegiado y representativo, órgano superior del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, encargado de organizar y coordinar la Administración Pública, formular las políticas de Desarrollo Urbano y Rural y la de ordenamiento territorial". Siendo su propósito "Viabilizar el proceso de desarrollo nacional mediante la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural y, las de ordenamiento territorial, la operacionalización de la organización y coordinación de la Administración Pública así como la coordinación entre los sectores público y privado", todo esto para lograr la integración de todos los miembros de la sociedad. Este Nivel se integra de la siguiente manera: 1. El Presidente de la República, quien es el encargado de coordinarlo, pero por funcionalidad, esto fue encomendado al Vicepresidente de la República; 2. Vicepresidente de la República, quien es el que lo coordina en realidad; 3. Ministro

de Comunicaciones, que como su nombre lo indica, se encarga de la comunicación en toda la República; 4. Ministro de Agricultura, que se encarga de todo lo referente al cultivo y distribución de la tierra; 5. Ministro de Educación, encargado de la Regionalización de la Educación y su administración; 6. Ministro de Cultura y Deportes, encargado de ver todo lo concerniente a los programas de Deporte y Cultura; 7. El Ministro de Salud Pública, que realiza los programas de prevención y seguridad. 8. Ministro de Defensa Nacional -que en la legislación ordinaria no aparece, y que se incorpora por acuerdo número 77,88 de fecha 11 de febrero de 1988-; 9. Ministro de Gobernación, encargado de la seguridad de la Nación; 10. El Funcionario de mayor jerarquía de la Secretaría General de Planificación Económica; 11. Coordinadores Regionales, nombrados por el Presidente de la República; 12. Un alcalde por cada Región; 13. Un representante de las cooperativas de cada Región; 14. Un representante del CACIF; 15. Un representante de los Sindicatos de cada Región; 16. Un representante de las Organizaciones No Gubernamentales de cada Región; 17. Un representante de la USAC; 18. Un representante de las Universidades Privadas, estas instituciones integran el Consejo Nacional de Desarrollo, las cuales considero son representativas de la mayoría poblacional.

b. CONSEJO REGIONAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL:

Lo define la norma legal como "el ente colegiado y representativo, encargado de promover y coordinar el proceso de Desarrollo en la Región, de acuerdo a los lineamientos del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y principalmente a las demandas de la población".

Siendo su propósito principal, "el de lograr el desarrollo de la Región, mediante la ejecución de planes, programas y proyectos con la participación efectiva de la población organizada y de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales con capacidad instalada en el área".

Este nivel del Sistema se encuentra integrado por las siguientes instituciones:

1. Un Coordinador Regional, que preside el Consejo y es el representante del Presidente de la República;
2. El Gobernador de cada uno

de los Departamentos que integran la Región; 3. Un alcalde, como representante de las Corporaciones Municipales por cada uno de los departamentos que integran la Región; 4. El Jefe de la Oficina Regional del Organó de Planificación del Estado, quien actúa como Secretario; 5. Representantes de los siguientes Ministerios: a. De Desarrollo Urbano y Rural; b. De Comunicaciones; c. De Agricultura y Ganadería; d. De Salud Pública; h. De la Defensa Nacional; i. De Gobernación; 6. Dos representantes de las Cooperativas de primer grado de la Región domiciliados y residentes en el área; 7. Dos representantes por las asociaciones industriales, agropecuarias, industriales y financieras que operan en la Región; 8. Dos representantes de los trabajadores organizados; 9. Dos representantes de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo que trabajen en la Región. Estas son las instituciones que integran el Consejo Regional, las cuales considero que son suficientes para atender y representar a la población en la satisfacción de sus necesidades.

c. CONSEJO DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL:

La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, establece que el Consejo de Desarrollo Departamental es "el ente colegiado y representativo, encargado de promover y coordinar el proceso de desarrollo del departamento, de acuerdo a los lineamientos del Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural respectivo y las demandas de la población".

Este Nivel del Sistema tiene como propósito "lograr el desarrollo del departamento, mediante la ejecución de planes, programas y proyectos con la participación efectiva de la población organizada y de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, con capacidad instalada en el área".

Este nivel se integra con las siguientes Instituciones: 1. El Gobernador Departamental, quien es el que lo preside; 2. Los Alcaldes Municipales del Departamento; 3. El Jefe de la Oficina Departamental del órgano de Planificación Económica del Estado, quien actúa como Secretario del Consejo; 4. Un representante de cada uno de los siguientes Ministe-

rios: a. De Desarrollo Urbano y Rural; b. De Comunicaciones; c. Agricultura y Ganadería; d. De Educación; e. De Finanzas Públicas; f. De Cultura y Deportes; g. De Salud Pública; h. De la Defensa Nacional; i. De Gobernación; 5. Dos representantes de las Cooperativas de primer grado del Departamento, domiciliados y residentes en el mismo; 6. Dos representantes por las asociaciones industriales, agropecuarias, comerciales y financieras del Departamento; 7. Dos representantes de los trabajadores organizados del Departamento; 8. Dos representantes de las organizaciones no gubernamentales, que trabajen en el Departamento; 9. Los Secretarios Generales Departamentales de los Partidos Políticos legalmente inscritos, con voz pero sin voto. Estas son las Instituciones que integran el Consejo de Desarrollo a Nivel Departamental, las cuales considero mínimas para la participación de la población en la toma de decisiones de poder.

d. CONSEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO Y RURAL:

Finalmente tenemos el nivel municipal, a cuyo Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural lo define el Reglamento de la Ley de los Consejos como el "ente colegiado y representativo, encargado de promover y dirigir el proceso de desarrollo del Municipio, dentro del marco de las demandas de la población, en coordinación con las Políticas del Estado".

Su propósito es, "lograr el desarrollo del Municipio mediante la ejecución de planes, programas y proyectos con la participación permanente y organizada de la población y de las instituciones no Gubernamentales y Gubernamentales".

La diferencia es relativa, (en términos) que las Universidades solamente están representadas en el Nivel Nacional y los Partidos Políticos en el Nivel Departamental. Es evidente que resulta diferente el Nivel Municipal dado que se integra con el Alcalde, quien preside el Consejo de Desarrollo Municipal, los Síndicos y los Concejales que conforman la corporación.

A continuación presento el cuadro número uno, el cual representa los Niveles del Sistema de Consejo de Desarrollo Urbano y Rural

y la integración de cada uno de los Niveles, tratando de presentarlo de la forma más clara posible, presentando cada uno de los cuatro niveles: a. Consejo Nacional; b. Consejo Regional; c. Consejo Departamental; d. Consejo Municipal; mencionando cada una de las instituciones que los integran, que con este cuadro se ilustra de mejor manera la integración de los Niveles del Sistema de Consejos.

CUADRO No. 1

INTEGRACION POR NIVELES DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO			
CONSEJO NACIONAL	CONSEJO REGIONAL	CONSEJO DEPARTAMENTAL	CONSEJO MUNICIPAL
Presidente de la República	Coordinador Regional	Gobernador Departamental	Alcalde
Vicepresidente de la República	Representante Ministerio de Desarrollo	Representante Ministerio de Desarrollo	Síndicos
Ministro de Comunicaciones	Representante Ministerio de Comunicaciones	Representante Ministerio de Comunicaciones	Concejales
Ministro de Agricultura	Representante del MAGA	Representante del MAGA	Unidad Técnica
Ministro de Educación	Representante Ministerio de Educación	Representante Ministerio de Educación	
Ministro de Finanzas	Representante Ministerio de Finanzas	Representante Ministerio de Finanzas	
Ministro de Cultura y Deportes	Representante Ministerio Cultura y Deportes	Representante Ministerio de Cultura y Deportes	
Ministro de Salud Pública	Representante Ministerio de Salud Pública	Representante Ministerio de Salud Pública	
Ministro de la Defensa	Representante Ministerio de la Defensa	Representante Ministerio de la Defensa	
Ministro de Gobernación	Representante Ministerio de Gobernación	Representante Ministerio de Gobernación	
Secretario de Planificación Económica	Jefe Regional de Planificación Económica	Jefe Departamental de Planificación Económica	
Coordinadores Regionales	Gobernadores Departamentales	Alcaldes Municipales del Departamento	
Un Alcalde por Región	Un Alcalde por Departamento	Dos Representantes Cooperativistas	
Representante Cooperativas	Dos Representantes de Cooperativas	Dos Representantes del CACIF	
CACIF	Dos Representantes DEL CACIF	Dos Representantes Sindicales	
ONG'S	Dos Representantes Sindicales	Dos Representantes de las ONG'S	
USAC			
UNIVERSIDADES PRIVADAS	Dos Representantes ONG'S		
		FUENTE: Legislación de Consejos de Desarrollo	

6. FUNCIONES Y ACTIVIDADES DE LOS DISTINTOS NIVELES DE CONSEJOS DE DESARROLLO:

En el presente apartado, presento las distintas funciones y actividades de los distintos niveles del Sistema de Consejos de Desarrollo, aunque hay algunas que resultan comunes a todos ellos, describiendo un listado aproximado de las funciones y actividades, analizando cada una de ellas y comprobando cuales se dan en la realidad efectivamente y cuales no, siendo este listado el siguiente:

a. FUNCIONES:

- a.1. Generales: Dentro de éstas la ley menciona, la de Coordinar la Administración Pública, promover el Desarrollo económico, social y cultural del país.
- a.2. De Promoción: Promover la efectiva participación de la población en la identificación y solución de sus propios problemas.
- a.3. De Organización y Coordinación: En esta función se tiene como primordial la de Coordinar la Administración Pública y el Sistema en sí de Consejos de Desarrollo.
- a.4. De Vigilancia: Esta es una de las principales funciones del Sistema de Consejos de Desarrollo, ya que debe velar por la eficiencia de la Administración Pública.
- a.5. De Gestión: Esta función se refiere al trámite o gestionamiento de la obtención de los recursos económicos y financieros que se requieran para el cumplimiento de los programas y proyectos de Desarrollo que se presenten.
- a.6. De Evaluación y Seguimiento: Esta función se refiere a la ejecución de los planes y programas de desarrollo, y su continuidad.
- a.7. De Propuesta: Esta función se refiere a las medidas correctivas para los planes y programas de Desarrollo, como producto de la evaluación realizada.
- a.8. De Solicitación: Por medio de esta función, cada nivel pide al nivel superior la ayuda necesaria, para la ejecución de sus planes, programas y proyectos.

- a.9 De Identificación e Inventario: De las principales necesidades y de priorización de las mismas para la formulación de planes, programas y proyectos benéficos para la población en general.
- a.10. De Formulación: Dentro de esta función el Sistema de Consejos de Desarrollo, presenta políticas de Desarrollo Urbano y Rural y de Ordenamiento territorial.

Son estas las funciones que puedo determinar en términos generales, del Sistema de Consejos de Desarrollo, las cuales deben desempeñarse todas en su conjunto, ya que de no presentarse una, las otras es imposible su realización por sí solas.

Presento a continuación el Cuadro No. 2, en el cual represento las distintas funciones por Niveles del Sistema en sí:

CUADRO No. 2
FUNCIONES POR NIVELES DEL SISTEMA
DE CONSEJOS DE DESARROLLO

FUNCIONES	GENERALES	PROMOCION	ORGANIZACION	COORDINACION	VIGILANCIA	DETERMINACION	GESTION	EVALUACION	SEGUIMIENTO	PROPUESTA	SOLICITACION	IDENTIFICAR	INVENTARIO	FORMULACION
NIVELES														
NACIONAL	X	X	X	X	X	X		X	X					X
REGIONAL	X	X	X	X			X	X	X	X	X			
DEPARTAMENTAL	X	X	X	X			X			X	X			
MUNICIPAL	X	X	X	X						X		X	X	X

FUENTE: Decreto No. 52-87
del Congreso de la República de Guatemala.

b. ACTIVIDADES:

Las actividades que deduzco al analizar la Legislación de los Consejos de Desarrollo, que realizan los distintos niveles para poder desarrollar las funciones que les asigna la Ley, son las siguientes:

Relación aproximada de las Actividades de los distintos niveles de los Consejos de Desarrollo:

- b.1. Dar lineamientos: dentro de esta actividad, el Consejo debe emitir lineamientos y disposiciones complementarias para normar el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo, en sus distintos niveles.

- b.2. Conocer y Aprobar: los distintos planes y proyectos presentados y compatibilizarlos en los planes nacionales.
- b.3. Información: dentro de esta actividad, debe informarse a la población y autoridades correspondientes, de todos los planes, programas y proyectos de desarrollo y su desenvolvimiento.
- b.4. Incorporación Presupuestaria: creo que dentro de esta actividad, todos los representantes de las diferentes instituciones que integran los Consejos, deben establecer mecanismos necesarios para que se incorporen al presupuesto nacional y en el de las entidades Descentralizadas, los proyectos, planes y programas solicitados por el Sistema de Consejos de Desarrollo.
- b.5. Capacitación: debe formular, coordinar y ejecutar programas de capacitación para los integrantes de los diferentes Niveles del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, así como también a la población en general.
- b.6. Generales: dentro de esta actividad, deben realizar aquellas que demanden sus funciones, de acuerdo a su creación.
- b.7. Determinación: dentro de esta actividad cada Consejo en su distinto nivel, debe determinar su Sede.

Al realizar un estudio sobre el apartado de la Ley referente a las Actividades de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, encuentro las anteriores como principales Actividades de los mismos, pero en la realidad no todas se llevan a cabo, ya que el poco apoyo que existe al Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, no les permite logísticamente llevarlas a la realidad.

Por lo que considero que una de las actividades que más se debe fomentar, es la de Capacitación, tanto de los integrantes del Sistema como de la Población en general, la cual debería estar enterada en qué consiste el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Concluyo el presente capítulo, esperando que todo lo referente a la Integración, Funciones y Actividades de los Consejos de Desarrollo, se encuentren diferenciadas y determinadas.

Capítulo IV

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y SU RELACION CON LOS CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL

En este Capítulo, estableceré la relación estrecha que existe entre la Administración Pública y el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, su importancia y como uno depende de otro, si el Sistema de Consejos de Desarrollo funciona tal y como lo establece la Ley. Empiezo por dar una definición y un concepto de lo que es Administración Pública.

1. DEFINICION DE ADMINISTRACION PUBLICA:

Al tratar de dar una definición de lo que es Administración Pública, encuentro que se le ha definido con términos tales como "Sector Público", "Aparato Estatal", "Aparato Administrativo del Estado" y "Administración Pública", y éstos se han utilizado indistintamente, para identificar a la Administración Pública. Puedo afirmar y reconocer que la Administración Pública es parte del Estado, que es un concepto más amplio y puede ser concebida como el Gobierno en Acción, y que considero que tiene como una de sus bases fundamentales la Constitución y las Leyes del respectivo país las que en un régimen de derecho, establecen el marco dentro del cual tiene que desarrollar sus actividades. El autor Guillermo Cabanellas, define la Administración Pública de la siguiente manera "Administración Pública: es el poder ejecutivo en acción, con la finalidad de cumplir y hacer cumplir cuanto interesa a la sociedad; en las actividades y servicios públicos. La administración puede ser nacional, provincial o municipal, de acuerdo con la esfera territorial de sus atribuciones". (12)

El mismo autor cita a Escriche, el cual define como Administración Pública: a la parte de la autoridad pública que cuida de las personas y bienes en sus relaciones con el Estado haciéndolos concurrir al bien común, y ejecutando las leyes de interés general.

(12) Cabanellas, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual, Tomo I. 10a. Edición, Editorial Heliasta S.R.L. Viamonte 1730. 1er. piso Buenos Aires, Argentina.

Defino la Administración Pública como el conjunto de instituciones públicas que forman el aparato administrativo del Estado dirigido por un personal apropiado que establece y/o aplica políticas específicas al servicio de los intereses de la sociedad.

Considero que de esta manera la función administrativa juega un papel clave en el "proyecto político" de un Gobierno o de una sociedad, por lo que la Administración Pública se convierte en protagonista central del desenvolvimiento de un pueblo puede jugar un papel determinante en la creación de condiciones favorables para que la democracia se instaure y consolide, y de la definición de Administración Pública, que como ya dejó establecido, tiene diferentes acepciones, para poder comprender mejor la relación estrecha que existe entre ésta y el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

2. MARCO CONSTITUCIONAL:

Puedo establecer que la relación mencionada es estrecha, desde el ámbito constitucional, y por lo tanto obligatoria, ya que siendo Guatemala un país centralista, que en el plano nacional la ciudad de Guatemala concentra el poder político; toda la capacidad de decisión de la Administración Pública; poco más del 20% de la población nacional; más del 80% de la actividad industrial; la mayor parte del presupuesto nacional está dirigido a la capital, etc. Frente a esta realidad nuestra Constitución Política de la República de Guatemala, en su artículo 119, Obligaciones del Estado, inciso b) dice promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un desarrollo adecuado regional del país, desde aquí la Ley Suprema está mandando se regionalice el territorio nacional, luego en la Ley Preliminar de Regionalización se manda que cada región tendrá un Consejo Regional de Desarrollo. Además, el artículo 224 de la misma Ley Suprema establece que la Administración será descentralizada y que se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar impulso racionalizado al desarrollo integral del país, establezco pues que es una obligación Constitucional establecer las Regiones de Desarrollo, mandato que no se cumple a cabalidad, dada la poca capaci-

dad del Recurso Humano que lo lleva a cabo.

En este artículo, se manda que la Administración Pública debe ser descentralizada, de acuerdo a los criterios establecidos, cosa que de lograrse impulsaría mejor el desarrollo del interior de la República.

El artículo 225 es más específico al señalar que se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, coordinado por el Presidente de la República, para la organización y coordinación de la Administración Pública. De llevarse a la realidad y de cumplirse a cabalidad con lo establecido en nuestra Carta Magna, teniendo fuerza coercitiva, ésta debería emplearse con las personas que no cumplan con lo establecido.

3. MARCO LEGAL

La Administración Pública se relaciona estrechamente con los objetivos, la estructura y el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, aprobado por el Decreto del Congreso de la República de Guatemala número 52-87, ya que en él se instituye el sistema para organizar y coordinar la Administración Pública mediante la formulación de las políticas de Desarrollo Urbano y Rural, así como la de ordenamiento territorial y promover la organización y participación de la población en el desarrollo integral del país.

En la conformación del sistema, de acuerdo a los artículos 3,5, y 7 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se da participación al Sector Público en los niveles Nacional, Regional y Departamental por medio de los representantes de los Ministerios que el Presidente de la República determinó por Acuerdo Gubernativo 77-88, de fecha 11 de febrero de 1988, dichos Ministerios son:

- a. Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas
- b. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
- c. Ministerio de Educación
- d. Ministerio de Finanzas Públicas
- e. Ministerio de Cultura y Deportes
- f. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
- g. Ministerio de la Defensa Nacional

- h. Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural
- i. Ministerio de Gobernación.

El artículo 20 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, establece que todas las entidades del Estado están obligadas a acatar políticas, planes y programas que determine el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, siendo necesario hacer referencia a algunas funciones de los Consejos, tales como:

1. Organizar y coordinar la Administración Pública.
2. Velar por la eficiencia y coordinación de la Administración Pública de la Región.
3. Velar porque se coordine las actividades de la Administración Pública en el Nivel Departamental.

Al estudiar el Reglamento de la Ley mencionada, veo que además de insistir en los aspectos de coordinación de la Administración Pública, señala que las resoluciones del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, se canalizarán por medio de la Vicepresidencia de la República. La Vicepresidencia de la República por medio de las estructuras institucionales de la Administración Pública y los sistemas de apoyo coordinará la consolidación del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

El Marco Legal en sí, establece la obligatoriedad de que las Instituciones del Sector Público proporcione al Sistema de los Consejos en sus diferentes niveles, el apoyo y asesoría que le sean requeridos y que el Sistema Nacional de Consejos, para su eficiente y eficaz funcionamiento, coordinará y contará con el apoyo de los siguientes sistemas:

- a. De Información
- b. De Planificación y Presupuesto
- c. De Proyectos
- d. De Formación y Capacitación
- e. De Comunicación Social.

4. PLANIFICACION Y CONSEJOS DE DESARROLLO:

La Planificación participativa: (Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Administración Pública y Población Representada): La Planificación es un proceso regionalizador e indispensable a la acción de Desarrollo al que se le ha venido concibiendo como una tarea técnica aislada de la sociedad, lo que resulta inexacto o incorrecto.

Dentro del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el proceso de planificación está implícito y conduce a compenetrarse de manera profunda con las comunidades, los municipios, los departamentos y las regiones y ello, no solamente para identificar problemas, recursos y potencialidades, sino para proponer soluciones y luego llevarlas a la práctica.

Al analizar la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se nota que es necesario planificar, tal como lo muestro en el Cuadro Número 3, que sintetiza una de las funciones de los Consejos:

CUADRO No. 3

CONCEJO MUNICIPAL	CONSEJO DEPARTAMENTAL	CONSEJO REGIONAL	CONSEJO NACIONAL
Elaborar, aprobar y ejecutar los planes de Desarrollo Urbano y Rural del Municipio en coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo.	Proponer planes programas y proyectos de Desarrollo para su Departamento.	Proponer planes, programas y proyectos de Desarrollo para su Región.	Formular las políticas de Desarrollo Urbano y Rural y las de ordenamiento territorial.

Fuente propia.

El proceso de Planificación se genera en función de un objetivo que se desea alcanzar, el mismo que viene definido en términos de un razonamiento previo. El hombre, como sujeto de múltiples intereses, utiliza de manera inevitable su raciocinio para desenvolverse, siendo esto inherente a la condición humana. Es por ello que la planificación en términos abstractos es inseparable de los actos humanos puesto que su empleo es parte de la condición del hombre.

En todo acto humano, al menos inconscientemente, se efectúa un razonamiento que fija un objetivo y define cómo alcanzarlo, mediata o inmediatamente, con los medios con los que se cuenta.

Uno de los medios que es escaso, por ejemplo, es la poca disponibilidad de conocimientos técnicos o científicos para ordenar la secuencia de movimientos del propio individuo, lo que determinaría una técnica de planificación rudimentaria, tal y como la que se da en la realidad actual.

El reconocimiento de la planificación como función del individuo y de la propia comunidad, la encuentro en la propia Constitución Política de la República de Guatemala, la que en el artículo 98 habla de programas de salud y reza que las comunidades tienen el derecho y el deber de participar activamente en la planificación, ejecución y evaluación de los programas de salud.

La planificación participativa reconoce que la misma es un proceso que tiene su punto inicial y final en el beneficiario que participa de sus efectos racionalizadores. Si el beneficiario es la población en su conjunto, el punto inicial y final de la planificación económica será la población misma. Desde este punto de vista, el proceso de planificación económica no posee un sentido puramente tecnocrático, es decir formando un círculo vicioso de un técnico a otro, sin tomar en cuenta lo que piensa, lo que siente y lo que quiere la población.

En enfoque de una planificación participativa exige que no se coloque a la población como una variable más, sino que considerarla como sujeto principal de la planificación.

El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural precisamente tiende a convertir a la planificación participativa, identificando por parte

de las propias comunidades las necesidades, los recursos y las maneras de resolver sus problemas reales y específicos. Considero, que las condiciones que requiere la planificación del Desarrollo para convertirse en algo útil y no en un mero ejercicio intelectual y burocrático, son las siguientes:

- a. Que la población elabore y asuma para sí un conjunto de orientaciones que señale con toda claridad el camino, la guía para resolver sus problemas.
Esta es la primera condición: Una estrategia de desarrollo internalizada por la población de cada localidad.
- b. Que estas orientaciones impliquen la formulación de políticas, programas, proyectos y acciones para lograr el cambio, la modificación o alteración de un orden socio-económico que la población considera que no acorde con el bien común y el desarrollo integral de la persona.
- c. Que tales orientaciones se concreten, tomen cuerpo en la población afectada, adquiriendo el carácter de un esfuerzo integrado y necesario, susceptible de ser concertado, conducido y disciplinado por la planificación.
- d. Que la planificación encuentre forma de integrarse funcionalmente con la población organizada.

5. LAS UNIDADES TECNICAS:

Soporte técnico y administrativo de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Las dificultades que he mencionado afectan a la planificación del Desarrollo, el desencuentro entre propuestas hechas por técnicos y las aspiraciones e intereses de la población, la desconfianza en la capacidad del pueblo para afrontar los propios problemas, llevan a plantear la necesidad de que en los diferentes niveles del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, existan Unidades Técnicas que se encarguen de proporcionar el soporte técnico y administrativo necesario.

Las funciones de las Unidades Técnicas, en los distintos niveles, se presentan en el Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo y dentro de ellas destaco la necesidad que los funcionarios del Organismo de Planifica-

ción del Estado actúe de manera coordinada con las Unidades Técnicas Sectoriales de Planificación en lo que corresponde a la formulación, priorización y compatibilización de los aspectos relacionados con los planes de Desarrollo, desde el Nivel local al Nacional.

Se plantea también como elemento fundamental la preparación de planes Operativos Anuales, lo que necesariamente significaría mayor coordinación con el Presupuesto Anual.

En este contexto, considero que las Unidades Técnicas de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, tienen la gran tarea de coordinar y unificar los esfuerzos del Sector Público con las Instituciones y la población en su conjunto, para identificar y priorizar necesidades a ser atendidas, preparar propuestas de solución, apoyar las actividades de seguimiento, control y evaluación y, en suma, constituirse en elemento motriz del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Capítulo V

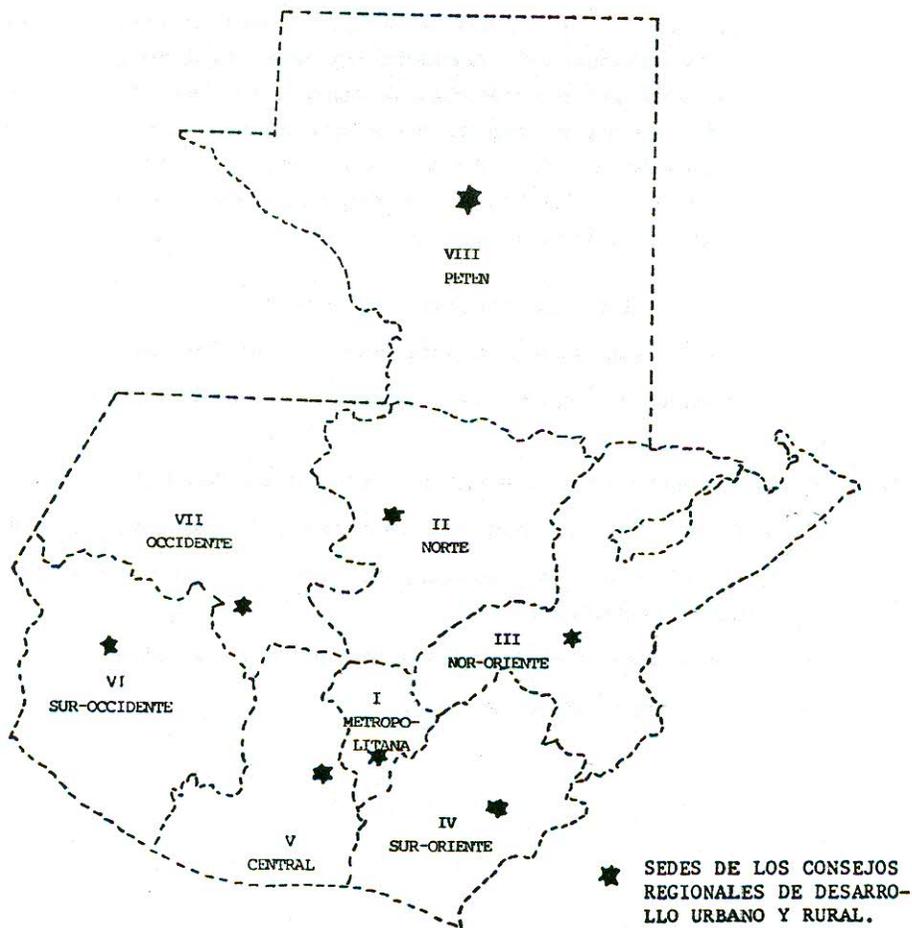
REGIONALIZACION ADMINISTRATIVA DEL TERRITORIO DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA E INVESTIGACION DE CAMPO (INFORMACION ACTUAL FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS)

El presente capítulo lo he dividido en dos partes, en la primera parte describiré y graficaré la Regionalización Administrativa de la República de Guatemala, con el objeto de tener una idea más clara de cómo la Ley regionaliza el territorio de Guatemala, para que el sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se desarrolle de una forma más efectiva y logre cumplir con los propósitos para los que fue creada en la Constitución Política de la República de Guatemala, estableciendo la Ley las siguientes regiones:

- I. Región Metropolitana: Departamento de Guatemala
- II. Región Norte: Departamentos de Alta Verapaz y Baja Verapaz
- III. Región Nororiente: Departamentos de Izabal, Chiquimula, El Progreso y Zacapa
- IV. Región Suroriente: Departamentos de Jalapa, Jutiapa, Santa Rosa
- V. Región Central: Departamentos de Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla
- VI. Región Suroccidente: San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepéquez
- VII. Región Noroccidente: Departamentos de Huehuetenango y Quiché
- VIII. Región Petén: Departamento de Petén.

En el siguiente mapa regionalizado de la República de Guatemala, pueden visualizarse las respectivas regiones:

MAPA DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA
REGIONALIZACION ADMINISTRATIVA



La segunda parte del presente capítulo, la dedico a una entrevista a miembros de un Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, que conforme el Acuerdo Gubernativo 77-88 deben integrar los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, siendo el siguiente el desarrollo de la investigación de campo y sus resultados:

PLANTEAMIENTO:

Con el objeto de verificar algunas hipótesis planteadas en el presente trabajo de tesis, realicé entrevistas a seis representantes de diversos Ministerios, que de conformidad con el Acuerdo Gubernativo 77-88, deben integrar el Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, para poder establecer el funcionamiento real y objetivo del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Hago notar que en el campo de esta materia se pueden tomar muchos parámetros, pero para los efectos del presente trabajo me concreto a analizar cuatro variables, siendo éstas las siguientes:

- a. En cuanto a la infraestructura inmobiliaria y mobiliaria del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
- b. Respecto a las reuniones periódicas del Consejo de Desarrollo en pleno.
- c. Si cuenta el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural con un Banco de Planos y Proyectos a realizar.
- d. Si cuenta con el apoyo necesario de parte de la Administración Pública y el Organismo Ejecutivo directamente.

Preguntas realizadas para obtener la información pertinente y sus respuestas:

PREGUNTA No. 1

¿Cuenta con una infraestructura inmobiliaria y mobiliaria el Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural?

- **Resultado:**

Los seis respondieron afirmativamente, lo cual induce a concluir que el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, actualmente se encuentra constituido como un Instituto Administrativo cuya creación y fundamento son de carácter constitucional. Dependen del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, entidad que coordina el Presidente de la República. Por lo tanto funciona independientemente de las demás instituciones del aparato gubernamental, pero opera en estrecha colaboración y armonía con el aparato estatal.

PREGUNTA No. 2

¿Se reúne el Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, conforme lo establece la Ley?

- **Resultado:**

De las seis personas entrevistadas, dos respondieron afirmativamente y cuatro respondieron que no, lo cual induce a concluir que el Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, no se reúne periódicamente, lo que da como consecuencia que no se planifique ni se proyecte ninguna obra, ni se presten soluciones inmediatas a las necesidades de la población, sino que les sean determinadas sus necesidades por órganos centrales o centralizados, ya que todo proyecto lo decide en última instancia el Instituto de Fomento Municipal, cuyas oficinas principales se encuentran en la ciudad capital de Guatemala, dando lugar a encontrar más obstáculos en el desarrollo de los proyectos, debido a la distancia de donde se están realizando éstos y el lugar donde se realizan los estudios técnicos correspondientes, negando con esto la participación de la población en la forma de decidir como obtienen mejo-

res bienes y servicios para satisfacer sus necesidades básicas.

PREGUNTA No. 3

¿Cuenta el Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, con un Banco de Planos y Proyectos a realizarse?

- Resultado:

A esta pregunta las seis personas entrevistadas, contestaron negativamente. Ellos estiman que este Banco de Planos y Proyectos debe tenerse, más no se cuenta con fondos para realizarse. Estos planos y proyectos deben tenerse ordenados para que al momento de existir financiamiento económico de parte de cualquier entidad pública o privada, puedan implementarse. Al respecto soy de la opinión que estos Bancos de Planos y Proyectos deben tenerse en cada Consejo de Desarrollo Urbano y Rural. Las comunidades organizadas en mayor o menor grado deben detectar su problemática en función de necesidades sentidas. Luego dirigir su solicitud a la Presidencia del Consejo de Desarrollo quien debe enviar a su equipo técnico para darles el apoyo necesario en estudios de factibilidad del proyecto. Y, la Presidencia del Consejo debe gestionar ante las diferentes instituciones estatales la ayuda que se solicita.

PREGUNTA No. 4

¿Cuenta el Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, con asistencia técnica de la Administración Pública?

- Resultado:

Las seis personas entrevistadas, respondieron que sí, pero debe ser solicitada esta asistencia por la parte privada o iniciativa privada del Consejo de Desarrollo, las entidades que no pertenecen a la Administración Pública. Pudiendo establecer, que no obstante las limitaciones de todo carácter, se han efectuado obras de beneficio social, en áreas donde nunca antes había llegado el desarrollo. Muchas aldeas y caseríos cuentan ahora con energía eléctrica, agua potable, escuelas, caminos vecinales, algunos puestos

de primeros auxilios, proyectos de alimentos por trabajos en colaboración con organismos internacionales.

Al realizar la presente entrevista puedo concluir, que el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, si existe como Institución, pero que le falta difundirse, a toda la población y especialmente a las Instituciones del Estado, sus representantes y Organismos Internacionales que de acuerdo a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural deben conformar el mismo, y de esta manera el Sistema en su conjunto pueda dar soluciones inmediatas a las necesidades prioritarias de la población en general, para que todos podamos tener acceso a los Bienes y Servicios necesarios para satisfacer nuestras necesidades. A la presente fecha no se ha asegurado ni promovido, ni garantizado la participación de la población en la identificación de problemas y soluciones y en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo, no se ha descentralizado totalmente la Administración Pública, no se han llevado a cabo acciones de gobierno conforme a las necesidades de la población, no se han efectuado acciones de gobierno en las que junto y subsidiariamente participen sectores organizados de la población y formulen políticas de desarrollo urbano y rural.

Se ha tratado de crear organizaciones populares organizadas que representen a la población en los lugares donde no existen, pero se ha logrado en pequeña escala, en cooperación con diversas instituciones del sector público y privado, se han realizado pequeñas obras de infraestructura tales como: introducción de agua potable, energía eléctrica, caminos vecinales, escuelas, puestos de salud, pero como ya lo expresé anteriormente son de pequeña magnitud y carecen de los caracteres que las pondrían en el plano de aceptables.

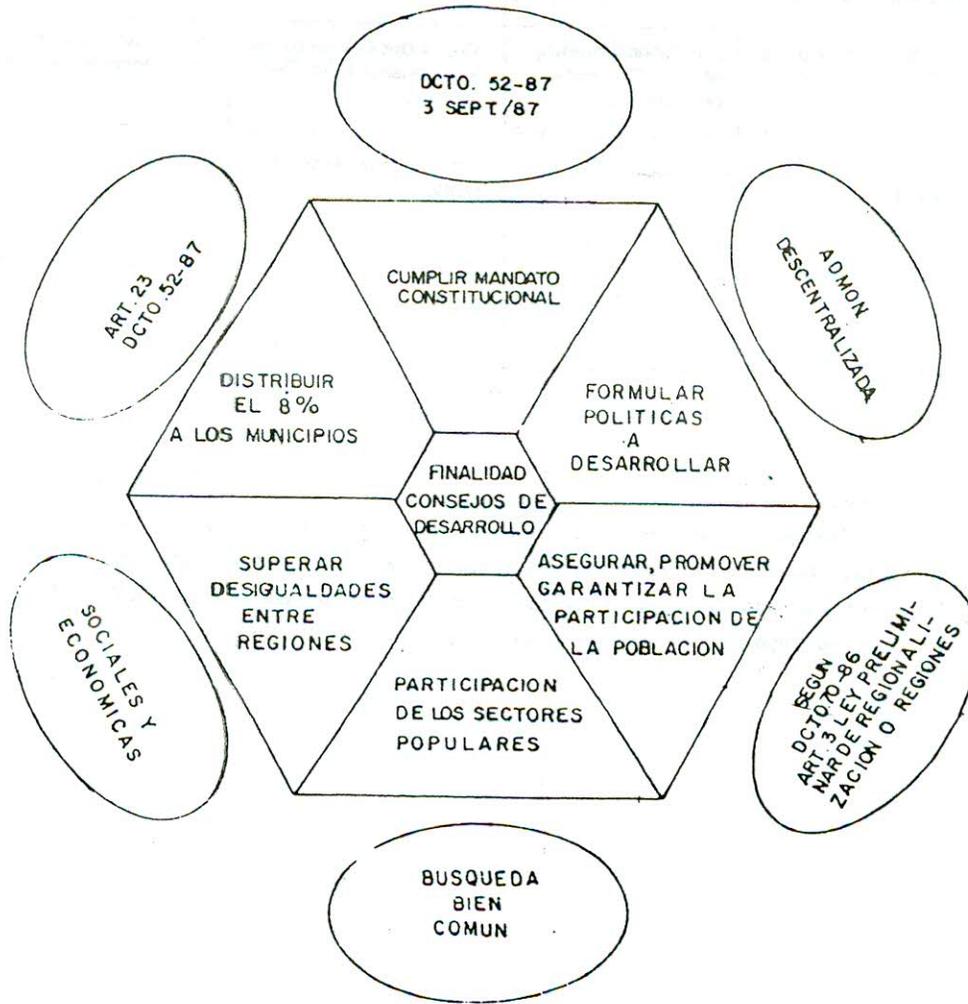
Y para completar la presente investigación, presento los Resultados obtenidos de la Investigación de Campo efectuada a través de una entrevista realizada a 10 personas de las cuales 7 fueron Integrantes de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y 3 fueron personas particulares, (Objeto: Determinar la Funcionalidad de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su conocimiento del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural).

CUADRO No. 4

ENTREVISTADOS			
Integrantes de los Consejos de Desarrollo		No Integrantes de los Consejos de Desarrollo	
Con Conocimiento de los Consejos de Desarrollo	Sin Conocimiento de los Consejos de Desarrollo	Con Conocimiento de los Consejos de Desarrollo	Sin Conocimiento de los Consejos de Desarrollo
Con conocimiento de los Consejos de Desarrollo		Sin conocimiento de los Consejos de Desarrollo	
3		7	
2	5	1	2
7		3	
10			

Después de analizar este cuadro, llego a la conclusión de que el Sistema de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, legislación guatemalteca no es funcional, debido a la falta de capacitación que ha existido sobre el mismo, considero que esta falta de capacitación es la principal causa del porqué el Sistema de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural sea deficiente.

CUADRO No. 5



CONCLUSIONES

1. El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, tienen su base jurídica en la Constitución Política de la República de Guatemala, en la Ley Preliminar de Regionalización, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, su Reglamento, el Código Municipal y el Acuerdo Gubernativo 77-88 de fecha once de febrero de mil novecientos ochenta y ocho.
2. El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, existen en la práctica aunque en la actualidad se han quedado como entes burocráticos, debido a la poca capacidad gerencial de sus integrantes, a los cambios políticos y a la improvisación de sus designantes, ampliando con esto el aparato estatal.
3. Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, deben entenderse como foros de conciliación en donde se discutan los problemas que impiden el Desarrollo del País, de la Región, del Departamento y del Municipio, priorizando los mismos y buscando las soluciones adecuadas a las necesidades planteadas por la población. En estos foros se debe propiciar la participación decidida del Sector Público y Privado, así como todas las fuerzas vivas del país, organizadas y no organizadas, y también la participación de la población.
4. El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, establecido conforme manda la Ley, conducido por personas honestas y capaces, sí permite la participación de la población en la solución de sus propios problemas.
5. A través del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se fomenta la planificación y ejecución participativa de proyectos de beneficio para la población, evitando así la planificación de arriba hacia abajo (de escritorio), antes por el contrario, planificar de abajo hacia arriba, tomando en cuenta las necesidades reales de las comunidades, que determina que se debe hacer.

6. La Regionalización del territorio del país es el marco para que opere el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que es necesaria para la Desconcentración y Descentralización Administrativa.
7. Que por medio del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se superan las desigualdades del Desarrollo en las diferentes regiones del país, ya que las decisiones a tomar se delegan a las propias Regiones y no se toman centralistamente.
8. El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, no funciona eficientemente en la actualidad, esto responde a diversas razones dentro de las que se puede señalar la falta de capacitación y capacidad de las personas que integran los Consejos y tienen los cargos principales del Sistema y el hecho real de que todo se encamina a responder a intereses políticos partidistas, sin que exista un verdadero conocimiento de lo que es el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, no entendiéndose esto como que si el Sistema no es funcional, sino que son las personas las que no responden de manera eficiente, pues el Sistema en sí está diseñado para ayudarnos a salir del sub-desarrollo en que nos encontramos, participando directamente en la planificación de nuestro Desarrollo.
9. El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es una balanza que concilia los intereses de los Sindicatos, Cooperativas, empresas privadas, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos con el gobierno, ministerios y sistemas de apoyo, siendo la población la beneficiada.

RECOMENDACIONES

1. Es necesario reactivar el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en todos los niveles que señala la ley, para impulsar el Desarrollo participativo de la población, para esto es necesario capacitar a sus integrantes y a la población.
2. Es conveniente no politizar el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, a fin de que sirva para responder a intereses nacionales y no a intereses sectarios o de partido político alguno.
3. Las autoridades que conforman el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, deben desarrollar programas masivos de información, capacitación y educación, tanto para los integrantes de los propios Consejos, como para la población en general, a efecto de propiciar la participación en la solución de los problemas y satisfacer las necesidades más ingentes de las Comunidades, Departamentos y Regiones del país.
4. Revisar la Legislación del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, con el propósito de reformarla, enmendarla o corregirla, pues el Nivel más importante del Sistema, los Consejos Locales de Desarrollo, fueron declarados inconstitucionales por medio de Sentencia emitida por la Corte de Constitucionalidad.

BIBLIOGRAFIA

Cabanellas, Guillermo: **Diccionario de Derecho Usual**. Tomo I. 10a. Edición, Editorial Heliasta, S.R.L. Viamonte 1730 1er. piso. Buenos Aires, Argentina, 25 de agosto de 1976.

Instituto Nacional de Administración Pública. **El País y su Realidad**. Sistema Nacional de Formación y Capacitación. Septiembre 1989.

Instituto Nacional de Estadística. **Glosario de Principales Conceptos y Definiciones Utilizados en las Estadísticas Demográficas**. Sistema Estadístico Nacional Guatemalteco. Serie IV Métodos y Procedimientos Estadísticos, Código No. 002, Septiembre de 1988. Guatemala, C.A.

Instituto Nacional de Estadística. **Glosario de Principales Conceptos y Definiciones Utilizados en las Estadísticas de Educación**. Sistema Estadístico Nacional. Serie IV. Métodos y Procedimientos Estadísticos, Código No. 003, Octubre 1988. Guatemala, C.A.

Instituto Nacional de Estadística. **Glosario de Principales Conceptos y Definiciones Utilizados en las Estadísticas de Empleos y Salarios**. Sistema Estadístico Nacional Guatemalteco. Serie IV. Métodos y Procedimientos Estadísticos. Código 001. Agosto 1988. Guatemala, C.A.

Reyes Morales, José Gerardo. **La Desconcentración Administrativa**. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. 1980.

Rivas Baratto, Benjamín. **Descentralización Administrativa**. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

Vicepresidencia de la República de Guatemala. **El Sistema de Consejos de Desarrollo, su Marco Institucional y Jurídico**. Guatemala 1989.

Vicepresidencia de la República de Guatemala. **Manual del Capacitador de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.** Febrero 1988.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala.

Código Municipal, Decreto Número 58-88 del Congreso de la República de Guatemala.

Ley Preliminar de Regionalización. Decreto Número 70-86 del Congreso de la República de Guatemala.

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto Número 52-87 del Congreso de la República.

Ley del Servicio Municipal. Decreto 1-87 del Congreso de la República de Guatemala.

Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Acuerdo Gubernativo 1041-87.